



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**ACCESS TO INFORMATION REQUEST FOR THE
DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE INTERNAL REPORT
ENTITLED "AFGHANISTAN 2006: GOOD
GOVERNANCE, DEMOCRATIC DEVELOPMENT
AND HUMAN RIGHTS"**

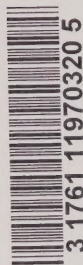
**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Paul Szabo, MP
Chair**

April 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

CAI
XC 70
-2008
A13





The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ACCESS TO INFORMATION REQUEST FOR THE
DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE INTERNAL REPORT
ENTITLED "AFGHANISTAN 2006: GOOD
GOVERNANCE, DEMOCRATIC DEVELOPMENT
AND HUMAN RIGHTS"**

**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Paul Szabo, MP
Chair**



April 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

CHAIR

Paul Szabo

VICE-CHAIRS

Pat Martin

David Tilson

MEMBERS

Dean Del Mastro

Sukh Dhaliwal

Russ Hiebert

Hon. Charles Hubbard

Carole Lavallée

Richard Nadeau

Glen Douglas Pearson

David Van Kesteren

Mike Wallace

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Harold Albrecht

Omar Alghabra

Barry Devolin

Paul Dewar

Cheryl Gallant

Hon. John Godfrey

Derek Lee

David McGuinty

John Maloney

Christian Ouellet

Hon. Jim Peterson

Scott Reid

Jean-Yves Roy

Bruce Stanton

Alan Tonks

Robert Vincent

Tom Wappel

Hon. Byron Wilfert

CLERK OF THE COMMITTEE

Richard Rumas

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service


Kristen Douglas, Analyst; Nancy Holmes, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the Access to Information request for the Department of Foreign Affairs and International Trade internal report entitled "Afghanistan 2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights" and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703205>

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
THE ACCESS TO INFORMATION ACT	1
WHAT WE HEARD	4
IDENTIFYING THE PROBLEM.....	7
OUR CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	7
APPENDIX: COMBINED CHRONOLOGY	11
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	15
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	17
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	19
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	21

REPORT ON THE ACCESS TO INFORMATION REQUESTS FOR AFGHANISTAN 2006: GOOD GOVERNANCE, DEMOCRATIC DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS

INTRODUCTION

During the first session of the 39th Parliament, the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics undertook a study of four access to information requests for an internal report from the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) entitled *Afghanistan 2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights*. The requests, submitted in January and March 2007 under the *Access to Information Act* (ATIA), had been seeking information about human rights in Afghanistan at a time when Canadian troops were involved in the conflict there and public concern was high in Canada. Concern stemming from media reports about poor compliance by DFAIT in responding to requests under the ATIA in April and May of 2007 led the Committee to undertake a series of meetings to study the issue.

THE ACCESS TO INFORMATION ACT

The *Access to Information Act*, in force since 1983, gives Canadians a broad legal right to information recorded in any form and controlled by federal government institutions. Individuals may apply for access to certain information, and, unless the requested information falls within certain specific and limited exceptions, the Act will require the release of the information within specified time limits. The exemptions are set out in the Act, and they generally relate to individual privacy, commercial confidentiality, national security or other confidences necessary for policy-making. Cabinet confidences are excluded from the operation of the Act.

The exemption scheme under the ATIA consists of two categories: class-based and injury-based exemptions. Class-based exemptions apply where the information falls within the class of information described in the exemption. It is therefore assumed, or it has been predetermined by way of some other mechanism, that the information is inherently sensitive and an injury or prejudice would automatically flow from its release.¹ Injury-based exemptions under the ATIA require that an injury, harm or prejudice be demonstrated before the exemption can be claimed.² Exemptions may be either mandatory or

1 Examples of class-based exemptions are sections 13, which protects information obtained in confidence from other governments and section 21(1), advice or recommendations to the government.

2 Examples of injury-based exemptions are section 14, injury to federal provincial affairs; section 17, safety of individuals; paragraphs 18(b), (c) and (d), injury or prejudice to the economic interests of Canada; and section 15, injury to international affairs and defence.

discretionary. Where an exemption is mandatory, the head of a government institution must apply the exemption. Where, however, it is discretionary, the head of the government institution may still decide to disclose even if there is a potential for injury.

Section 10 of the ATIA requires that where an exemption is utilized, the head of a government institution must inform the requester, in general terms, of the statutory ground for refusing a record or what the ground would be if the record existed (institutions do not have to confirm the existence of a particular record where such disclosure may, in and of itself, reveal exemptible information).³ As well, an institution must sever those portions of records that are exemptible and provide access to the rest.⁴

Information Commissioner, Robert Marleau, informed the Committee that an amendment to the ATIA under the *Federal Accountability Act* (FAA), which was passed in December 2006 and came into force in September 2007, may improve departments' performance in processing access requests under the Act.

The amendments that Parliament made to subsection 4(2.1) which will not come into force until September, introduce the notion of an additional duty to provide all reasonable assistance to respond to the requests made by the public. (May 31, 2007)

The new subsection of the Act requires heads of government institutions to make every reasonable effort to assist requesters in connection with their requests, to respond to requests accurately and completely and, subject to the regulations, to provide timely access to records in the format requested.

Jim Alexander, Deputy Chief Information Officer, and Donald Lemieux, Executive Director of the Information and Privacy Policy Division, testified about the role of the Treasury Board Secretariat (TBS) in implementing the ATIA within the federal government. TBS supports the President of the Treasury Board by developing policies and guidelines governing the operation of the Act, and providing ongoing training to access to information and privacy (ATIP) officers. The TBS policy and guidelines are contained in a sizeable manual which is relied upon by ATIP officers in performing their duties. The Committee noted with interest that at page 2, tab 2-4 of that manual, ATIP officers are already advised, when dealing with a request that is expressed in broad terms, to contact the requester to clarify the nature of the request and provide other assistance.

3 It should be noted that in *Vienneau v. Canada* 1988 3 F.C. 336, the Federal Court held that there is no requirement that exemptions be linked to specific deletions in material that is released. That said, the Court has encouraged this standard practice, calling it highly commendable and in keeping with the basic purposes of the Act.

4 Information Commissioner of Canada, *Response to the Report of the Access to Information Review Task Force: A Special Report to Parliament*, 2002 at p. 62.

Within the Department of Foreign Affairs and International Trade, where the Minister's Office wants a copy of a disclosure package as part of the access request disclosure process, a "MINA, MINA/MINT or MINT Alert" is noted or flagged on file. The alert is identified from a list, which is circulated weekly, of new access requests received by the department. Testimony from DFAIT officials indicated that where there is a MINA Alert, the Minister's office reviews the proposed disclosure file just prior to release to the requester. Thus, if the disclosure material is redacted, the Minister's office receives only the redacted version. Although some members of the Committee expressed concern that the MINA Alert process could potentially open the door to political interference in the access request process, it was submitted in testimony from DFAIT officials that the MINA Alert process occurs at the end of the redaction process and in no way influences the exemption analysis under the ATIA. It would appear that the MINA Alert process is a fairly common practice, in this⁵ and other departments, that keeps ministers abreast of potential issues that could come up, for example, in Question Period or media scrums and as such is not, in and of itself, evidence of political interference.

If an ATI requester is not satisfied either with the time taken to respond to a request or with the substance of the response received, a complaint may be made to the Information Commissioner of Canada. The Information Commissioner has broad powers to investigate any aspect of a government institution's handling of an access request. The Commissioner also has the power to compel the uncensored requested information for the purposes of review and determining whether the exemption was properly applied.

According to testimony provided to the Committee by the Information Commissioner on April 26, 2007, where the Commissioner investigates a discretionary exemption, such as section 15(1) of the ATIA, his office will require the head of the government institution to explain the factors, pro and con disclosure, that were weighed in exercising the discretion. The Commissioner will then assess whether these were the correct factors to be taken into consideration and whether they were given the appropriate weight. Where the exemption is injury-based, the Commissioner will also look to ensure that there is a reasonable basis for an expectation of injury should the information be disclosed.

Given that the Commissioner is an ombudsman, he only has the power to make recommendations to government institutions. Consequently, where a government institution does not disclose information pursuant to his recommendation, either the Commissioner (with the requester's consent) or the requester can seek judicial review of the refusal in the Federal Court.

5 During the first eight months of 2006-2007, 43% of the access requests received by DFAIT had a MINA Alert. Office of the Information Commissioner: Annual Report, Report Cards 2006-2007, Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, at <http://www.infocom.gc.ca/reports/Cards/2006-2007/dfait-e.asp>

WHAT WE HEARD

In its fourth report, the Committee's subcommittee on Agenda and Procedure recommended that:

The Committee begin its study of the Department of Foreign Affairs internal report *Afghanistan 2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights* in relation to Access to Information requests for the document by inviting the following people to appear at its Thursday, May 17, 2007 meeting — Jeff Esau, Professor Amir Attaran, and Jocelyne Sabourin, Department of Foreign Affairs — and further, that the Clerk of the Committee request from the Department of Foreign Affairs a copy of the censored version of the report.

That report was concurred in, and the study commenced, on May 17, 2007, with the appearance of Jeff Esau, freelance journalist, and Amir Attaran, professor at the University of Ottawa. Both of these witnesses testified that they had applied under the ATIA for access to a particular report on human rights in Afghanistan.⁶

Mr. Esau first applied to DFAIT in March 2007 for “a copy of DFAIT's 2005-06 annual or semi-annual report (or the 2006-07, if it's been drafted) on human rights performance in countries around the world.”

Five days later, the department replied, in a letter signed on behalf of Jocelyne Sabourin, Director, Access to Information and Privacy Protection Division, “Please be advised that Canada does not produce an annual human rights report analogous to reports produced by, for example, the United States or the United Kingdom. Therefore no such report on human rights performance in other countries exists.”

In a follow-up e-mail conversation with Ms. Sabourin's office, Mr. Esau endeavoured to clarify his request because he felt that there was a document in existence that was not being produced by the department.

Mr. Esau simultaneously applied for “a copy of the latest assessment by DFAIT of the human rights practices, compliance, and performance of Afghanistan,” the second access request being motivated by a concern that the first was not going to result in the disclosure of the report that he sought.

In response to that request, DFAIT informed Mr. Esau that they required an extension of 90 days for production of the report, which extended well beyond the point at which “redacted” or blacked out portions of the report were appearing in newspapers. Mr. Esau followed the procedure outlined in the ATIA and complained to the Information

⁶ In fact, the witnesses submitted four requests: Professor Attaran's were numbered 466 and 649 by the Department, and Mr. Esau's were numbered 604 and 605.

Commissioner on April 26, 2007 about DFAIT's refusal to disclose records and for knowingly and falsely claiming the requested records do not exist. He finally received his copy of the redacted report after his May 17 appearance before the Committee.

Professor Attaran made his access to information request on January 24, 2007, requesting copies of the human rights reports for Afghanistan and the United States. On February 5, DFAIT replied that he would receive the reports in 30 days, but that deadline was not met. On March 29, Professor Attaran submitted a second request, asking for the document by its title. Following the procedure prescribed in the ATIA, on April 4, Professor Attaran complained to the Information Commissioner about the January 24 request, as it was overdue, in breach of the timelines set out in the Act.⁷ Within a week of making the complaint, he heard from the department several times that the document was being reviewed and prepared for release, and on April 23, 2007, he received the 2002, 2003, 2004, 2005 and 2006 reports on Afghanistan. He told the Committee that the U.S. Report, which he had also requested, was not given to him.

In the report that Professor Attaran received, many portions of the text had been blacked out, most with indications that the department was relying on section 15(1) of the ATIA as the basis for the non-disclosure.⁸ In his evidence to the Committee, Professor Attaran objected to the redaction of the report, stating that he "found the excisions very heavy-handed and alleged that a criminal infringement of section 67.1(c) of the ATIA had occurred." Section 67.1(c) prohibits the concealment of a record "with intent to deny a right of access" under the Act.

The Committee heard from a number of officials from DFAIT, including Lillian Thomsen, Director General, Executive Services Bureau; and Jocelyne Sabourin, Director, Access to Information and Privacy Protection Division. In her opening comments, Ms. Thomsen admitted that "the overall compliance of the department in meeting its obligations has been consistently substandard in the past years, as determined by the Information Commissioner in his report cards on the department's performance and as reported to Parliament in his annual report" (May 29, 2007). She reported significant improvement in the department's performance since the implementation of an action plan in 2006.

Ms. Sabourin explained to the Committee that, as the delegated authority for DFAIT under the ATIA, she had authority to decide what parts of the *Afghanistan 2006* report were blacked out, and that she made her decisions based on the recommendations of her staff. Ms. Sabourin also answered Members' questions about the manner in which the

7 Although the department had intended to ask for an extension in February, the draft extension letter was inadvertently not sent, according to the chronology provided by the Department (see entry for February 28, 2007 in the Appendix to this report).

8 Sections 13(1) and 21(1) were also relied upon in some instances. Section 15(1) of the Act permits the head of a government institution to refuse disclosure of a record, or part of a record, that could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada, or the detection, prevention or suppression of hostile activities.

requests by Mr. Esau and Professor Attaran were handled by the department. It seemed that Mr. Esau's initial request was refused because officials understood that he was looking for an international report composed of chapters relating to different countries, and they did not consider offering him individual country reports.⁹ By the time he contacted the department again to clarify, he had already submitted his second request, asking for the Afghanistan report.

In relation to Mr. Attaran's request, Ms. Sabourin testified:

I would like to confirm to the Committee that there was no pattern of concealment with regard to the Afghan human rights reports. This request came into my office and was examined, we sought the records, we obtained the records, and we processed the records, all in accordance with the provisions of the Act. Mind you, we didn't meet the deadline. As I said, I'm very apologetic about the fact that we didn't meet that deadline. Yes, we were dead in the water, but we continued the processing. At the end of the day, on April 23, we provided him with both a response on the Afghan reports and a response to the effect that the U.S. report did not exist. We did a search, and that particular record does not exist within our department. (May 29, 2007)

During her appearance before the Committee, Ms. Sabourin was unable to provide the detailed chronological information the Committee sought about the four ATI requests because, as she said, she did not have her files "at her fingertips." Some members of the Committee felt that they were hindered in their efforts to clarify the course of events that had led to the controversy. They were critical that senior officials, like Ms. Thomsen and Ms. Sabourin, would appear before a House of Commons committee to discuss a specific file and issue, and not bring any files, paperwork, facts, or chronology of the events in question. This led to their request that Ms. Sabourin provide the Committee with detailed chronologies in relation to each of the four requests. A summary of the information provided by the department, combining the most significant of the events listed, is included as an appendix to this document.

The Committee also heard from Information Commissioner Robert Marleau, and Daniel Brunet, his Director of Legal Services, and also Robert Walsh, Law Clerk and Parliamentary Counsel, and Denis Kratchanov, Director / General Counsel, Information Law and Privacy Section, of the Department of Justice. The Information Commissioner concurred with the DFAIT officials who indicated that the department's compliance with the ATIA had improved in the most recent year.

There has been considerable improvement this year. In my annual report that was tabled this week, the department was awarded a D. Although it might not seem like much, the percentage of cases not handled within the stipulated timeframe has dropped from 60 per cent to 17.2 per cent. (May 31, 2007)

9 The Director of the Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division indicated in her evidence that because it sounded like the requester was informed, in her response she indicated that "Canada does not produce a report on the global situation of human rights around the world". (June 19, 2007).

The Committee also heard from the Deputy Minister of DFAIT, Leonard Edwards, and several other departmental officials, including the Director of the Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division, which was the office of primary interest for three of the four requests that were the subject of the Committee's study. In his evidence, Mr. Edwards quoted from the findings of Commissioner Marleau in response to the complaint filed by Professor Attaran, to the effect that the Commissioner found that, although the department had been slow in responding to the request, there had been no concealment of records by DFAIT amounting to an obstruction of a right of access under section 67.1 of the ATIA.

IDENTIFYING THE PROBLEM

The witnesses who requested the report at issue offered their views as to what might be the sources of DFAIT's failure to meet their legislated deadlines under the ATIA. Professor Attaran's evidence was that there was a systemic problem in the federal government with releasing information about Afghanistan. Mr. Esau agreed that he had heard that there is a "chill" currently within the federal government with respect to information about Afghanistan, torture and detainees. He also suggested that one root of the problem is a natural reluctance on the part of those who create government documents to release them, since officials often fail to differentiate between the importance of their documents and the need for secrecy.

Mr. Esau made it clear that he felt the problem lay in the interactions between ATIP officers and the people within departments who hold the documents:

It has been my experience that the ATIP organization within a federal institution is extremely anxious to please a requester. Their goal, in virtually every case of which I'm aware, is to provide to the requester the documents that the requester wants. They want to serve their clients. The difficulty, the dynamic that I have found within National Defence and in other federal institutions — especially the large, highly publicly visible ones — is that the ATIP people have to go to the individuals within the department who actually hold the records. Getting the records from the people who create them or hold them is a challenge for anybody in ATIP. (May 17, 2007)

As Mr. Esau testified, the ability of the ATIP officers to get the required documents out of the department, in order to release them to a requester, also depends on the manner in which the information is stored in the department and how readily it can be identified in response to a request.

OUR CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

While there was significant common ground among members of the Committee as they concluded their consideration of this subject matter, there was not unanimity. At the minimum, the Committee's investigation uncovered a department that is unable to meet statutory deadlines under the ATIA, something that had already been amply demonstrated

and is the subject of a significant effort to improve by DFAIT. Some Members were also convinced that it revealed a systemic difficulty in terms of openness with respect to documents dealing with the difficult topics of Afghanistan, torture and detainees. All Members agreed that the ATIA was not complied with in the case of the requests by Jeff Esau and Amir Attaran for the *Afghanistan 2006* report, at least in terms of meeting deadlines.

Despite differences in the conclusions drawn by members of the Committee, there was agreement about some steps that could be taken to prevent a recurrence of such a problem in the future. Although the Committee heard little evidence about how to improve the department's performance, or indeed the performance of any government institution under the ATIA, the following recommendations derive from this study as well as the Committee's long-standing interest in ATI law reform:

1. This Committee has long called for a new access to information act to be introduced by the Government of Canada. This study has reinforced Members' awareness of and concern about the poor performance of some government departments under the ATIA, something that has been well documented in the annual reports of the Information Commissioner. Access to information law reform has been an item of concern for the Committee almost since its inception, resulting in the passage of motions and reports urging the Minister of Justice to produce a draft bill for its consideration, including its first report in the first session of the 39th Parliament.

Recommendation 1

This Committee recommends that the government introduce a new access to information act, and consider in the development of reform legislation the content of this and other reports of this Committee.

2. When the Director of the Human Rights Division of the Department of Foreign Affairs received Mr. Esau's request for a global report on human rights in different countries, she wrongly assumed that his interest was specifically for that kind of multi-chapter compilation, and responded to the ATIP official that no such document existed. If she had spoken directly to Mr. Esau, he might have realized the nature of the misunderstanding, and been able to clarify that it was a report on Afghanistan that he sought. Having an ATIP officer, even a highly experienced and competent one, operate as a go-between made comprehension difficult. The request was not fulfilled in a timely manner. As noted earlier in this report, the TBS access to information policy and guidelines are contained in a sizeable manual which is relied upon by ATIP officers in performing their duties. It is clear that the responsibility of these officers, which is set out at page 2, tab 2-4 of that manual, to contact the requester when necessary to clarify the nature of the request and provide other assistance, was not effectively fulfilled in this case. It seems to this Committee that much of this controversy could have been

avoided if the officials had done a better job clarifying the requests, particularly Mr. Esau's first request. It might be effective if ATIP officers, when dealing with a knowledgeable requester who is confident that a requested document exists, were required to consider allowing the subject matter expert in the office of primary interest to speak directly to the requester.

Recommendation 2

This Committee recommends that the Treasury Board Secretariat up-date the access to information policy and guidelines to better prevent miscommunication between requesters and ATIP officers or departmental staff in the future.

3. Training for ATIP coordinators has been the subject of a number of reports on access to information law reform. ATIP coordinators should be required to have extensive training and be certified pursuant to national standards. The current Information Commissioner has made it a personal priority to get the Treasury Board, as the federal employer, to support the University of Alberta Information Access and Protection of Privacy Certificate Program and to recognize new national standards in the recruitment and advancement policies for ATIP officers. The Commissioner drew the following parallel for the Committee:

The Government of Canada, Treasury Board, has set standards for recruitment of internal auditors. They set standards for recruitment of financial officers, and certification is required. I believe the same thing should apply to ATI coordinators, so that a deputy minister who gets a report from his coordinator's office that says "This has to be divulged" can look at that report with the same kind of confidence as if he were getting it from an SFO or from an internal auditor. (April 26, 2007)

Recommendation 3

This Committee recommends that the government require that all ATIP coordinators have extensive training, including the Information Access and Protection of Privacy Certificate Program at the University of Alberta courses or compatible ATIP training program, and be certified pursuant to national standards and that all training programs be available in both official languages.

4. The implementation of the new duty to assist requesters, added to the ATIA by the *Federal Accountability Act*, may provide an opportunity for improving ATI processes in cases such as this one. Under section 4(2.1) of the Act, heads of government institutions must make every reasonable effort to assist requesters and provide timely access to records. Expanded government obligations will flow from the application of that duty, and there will be a need for new guidelines to assist officials in operating within the new provision.

Recommendation 4

This Committee recommends that the Treasury Board Secretariat develop new guidelines to aid officials in the implementation of the new duty to assist requesters under section 4(2.1) of the Access to Information Act.

5. As discussed above, some Members of this Committee were very dissatisfied with the quality of the assistance provided to the Committee by Lillian Thomsen and Jocelyne Sabourin when they appeared before the Committee on behalf of DFAIT. In particular, members of the Committee objected strongly to the fact that the witnesses were not prepared for the meeting and had failed to bring any of the pertinent documents with them. There is guidance available for deputy ministers and departmental officials who are called to testify before parliamentary committees. Deputy ministers, defined as accounting officers since the passage of the *Federal Accountability Act*, have a legal obligation to appear before committees of the Senate and House of Commons and answer questions on their management responsibilities under section 16.4 of the FAA. According to "Accounting Officers: Guidance on Roles, Responsibilities and Appearances before Parliamentary Committees", a document posted on the Privy Council Office website, the accounting officer appearing before a parliamentary committee is expected to be fully prepared to discuss relevant matters. Accounting officers are told that it is acceptable to bring supporting officials, but these should be kept to a minimum, and to the extent possible they should be there as resources for the accounting officer rather than as witnesses. The guidance document adds that accompanying officials should nevertheless be well prepared in the event that they are called upon to answer questions. Based on the experience the Committee had in its meetings with officials of DFAIT, the Committee has identified a need for Privy Council Office to clarify or expand these guidelines to deputy ministers and the public service to remind officials that they should be well prepared for appearances before parliamentary committee meetings, including by bringing all relevant documents to which they might reasonably anticipate they might have to refer.

Recommendation 5

This Committee recommends that Privy Council Office amend its document entitled "Accounting Officers: Guidance on Roles, Responsibilities and Appearances before Parliamentary Committees" and take other steps necessary to ensure that deputy ministers and other officials are always well prepared for appearances before parliamentary committee meetings, including by bringing with them all relevant documents to which they might reasonably anticipate they might have to refer.

APPENDIX

COMBINED CHRONOLOGY

This table is based on documentation that was provided to the Committee by officials from DFAIT. It lists in chronological order some of the key events that occurred in relation to the four access to information requests that were made relating to the report *Afghanistan 2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights*.

Date	Action
January 29, 2007	Request 466 (Attaran) received in the Access to Information and Privacy Protection Division (DCP) of DFAIT.
February 16, 2007	Minister's Office/Josée Lessard asked to see proposed release package for request 466; DCP/Serge Lebel tagged MINA ALERT in tracking system
February 28, 2007	Draft extension letter to applicant was inadvertently not sent. (Usually extensions are signed by Team Leader, but DCP was in the middle of a process change and miscommunication between DCP Analyst and Team Leader resulted in letter not sent.) Original still on file.
March 1, 2007	Request 466 is in a deemed refusal situation (LATE).
March 13, 2007	Request 604 (Esau) received in the Access to Information and Privacy Protection Division (DCP) of DFAIT.
March 22, 2007	Response letter sent to Mr. Esau re: request 605 stating: <i>Please be advised that Canada does not produce an annual human rights report analogous to the reports produced by, for example, the United States or the United Kingdom. Therefore no such report on human rights performance in other countries exist.</i>
March 29, 2007	Request 649 (Attaran) received in the Access to Information and Privacy Protection Division (DCP).
April 4, 2007	Professor Attaran advised DCP that he was filing a delay complaint to the Information Commissioner of Canada (OIC) re: request 466. He also alleges that the information is being suppressed for political reasons.
April 5, 2007	E-mail from Mr. Esau re: request 605 stating: <i>I'm just reviewing the response you sent ... I'm researching human rights issues for an article for the Globe and Mail, and I'm hearing from other sources that DFAIT does in fact produce human rights reports. I just</i>

Date	Action
	<p>want to confirm DFAIT's position on this — that human rights reports DO NOT exist — and that my request was not interpreted with undue narrowness by DFAIT ... Accordingly, if the records do exist, but I failed to use the precise title of the report(s), please let me know.</p>
April 5, 2007	<p>DCP sends follow-up e-mail to Mr. Esau re: request 605 from ATIP analyst stating:</p> <p><i>[A]s far as I can see, we have responded to the wording of your request. However, if there has been some misinterpretation of the wording or misunderstanding in what you are requesting, please provide me with more information that I may in turn provide it to the responsible division.</i></p>
April 5, 2007	<p>DCP receives follow-up e-mail from Mr. Esau re: request 605 stating:</p> <p><i>Perhaps I tried to be too specific — in the genuine interests of being helpful — by using the words "annual or semi-annual" ... I am assuming that every year there is some kind of "state-of-the-world" summary or report prepared for the Minister or interested parties or parliament that describes progress and problems with human rights in various part of the world. I understood this assessment included a section/chapter/case summary entitled "Afghanistan-2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights," for example, and that there are section/accounts dealing with China, Russia, Iran, etc. I wasn't even aware there was an entire Division for human rights at DFAIT. Does that organization not regularly report its perspectives/concerns/findings for use by decision-makers?</i></p>
April 10, 2007	<p>Director of Human Rights Division (GHH) re-confirmed via e-mail that DFAIT does not produce "annual" or "semi-annual" reports on human rights performances in other countries like the Americans and the British do. The Division does produce reports following certain situations that may develop in individual countries (i.e., Afghanistan or Haiti). If the requester wants the Division to search for each report, it would take "hundreds" of hours to locate all the reports. This information was e-mailed to Mr. Esau (re: request 605) by DCP.</p>
April 11, 2007	<p>Mr. Esau sent e-mail asking DCP analyst to confirm the key points mentioned re: request 605 so that he could</p>

Date	Action
	<p>pass them along to his editor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>DFAIT does not produce an annual or semi-annual report that summarizes human rights trends or findings in countries around the world.</i> 2. <i>DFAIT only produces reports on a "situational" basis from time to time, which deal with one country at a time.</i> 3. <i>It would take more than 100 hours of search time to obtain all these individual reports produced over the past year.</i>
April 11, 2007	E-mail from DCP analyst to requester confirming the correctness in all points re: request 605, and adding that the search fees could be reduced if he provides specific countries of interest. The requester thanked the analyst.
April 17, 2007	E-mail to Professor Attaran from the DCP Director/Jocelyne Sabourin re: request 466 providing a commitment date and status on various other active files.
April 17, 2007	Proposed release package on request 466 sent to Minister's Office/Alain Latulippe, due date is April 20, 2007.
April 17, 2007	DCP Director/Jocelyne Sabourin signs off letter to Professor Attaran re: request 649, confirming that these records are being processed under his previous file and release is being sent.
April 17, 2007	Director/Jocelyne Sabourin sent e-mail to Professor Attaran re: request 649 with electronic copy of response letter, which was also sent in regular mail.
April 23, 2007	Response to request 466 with CDROM provided to the Professor Attaran by hand at 15:00, letter signed by DCP/Jocelyne Sabourin.
April 23, 2007	Professor Attaran asks via e-mail to Director/Jocelyne Sabourin that DFAIT reconsider the use of exemptions re: request 466.
April 24, 2007	E-mail to Professor Attaran from Director, DCP/Jocelyne Sabourin will examine the use of Section 15 re: request 466.
April 24, 2007	E-mail to Professor Attaran from DCP/Jocelyne Sabourin confirming that DFAIT will maintain the exemptions re: request 466.
April 25, 2007	<i>Globe and Mail</i> article: <i>What Ottawa doesn't want you to know.</i>
May 15, 2007	Letter re: request 604 signed by Director, DCP/Jocelyne Sabourin.

Date	Action
May 16, 2007	Requester (Esau) called DCP for status of file # 604.
May 16, 2007	<p>Response to 604 mailed to Mr. Esau with CD stamped with A-2006-00466:</p> <p><i>Enclosed on CD Rom, is the records that respond to your request as well as those for the years 2002 to 2005. Please note that some of the information contained in the documents has been exempted under section 13(1), 15(1), 17, 21(1)(a) and 21(1)(b) of the Act.</i></p>
May 17, 2007	Mr. Esau and Professor Attaran appear before House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.
May 19, 2007	Director, DCP/Jocelyne Sabourin received call from requester (Esau) re: 604; advised that the response had been mailed, that it was exactly the same information/exemptions as the previous release under A-2006-00466, and that if he has not received to please call and we will send another copy.
May 29, 2007	Jocelyne Sabourin and Lillian Thomsen appear before House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

This Committee recommends that the government introduce a new access to information act, and consider in the development of reform legislation the content of this and other reports of this Committee.

Recommendation 2

This Committee recommends that the Treasury Board Secretariat up-date the access to information policy and guidelines to better prevent miscommunication between requesters and ATIP officers or departmental staff in the future.

Recommendation 3

This Committee recommends that the government require that all ATIP coordinators have extensive training, including the Information Access and Protection of Privacy Certificate Program at the University of Alberta courses or compatible ATIP training program, and be certified pursuant to national standards and that all training programs be available in both official languages.

Recommendation 4

This Committee recommends that the Treasury Board Secretariat develop new guidelines to aid officials in the implementation of the new duty to assist requesters under section 4(2.1) of the *Access to Information Act*.

Recommendation 5

This Committee recommends that Privy Council Office amend its document entitled "Accounting Officers: Guidance on Roles, Responsibilities and Appearances before Parliamentary Committees" and take other steps necessary to ensure that deputy ministers and other officials are always well prepared for appearances before parliamentary committee meetings, including by bringing with them all relevant documents to which they might reasonably anticipate they might have to refer.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As individuals	2007/05/17	48
Amir Attaran, Jeff Esau		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2007/05/29	49
Jocelyne Sabourin, Director, Access to Information and Privacy Protection Division Lillian Thomsen, Director General, Executive Services Bureau		
House of Commons	2007/05/31	50
Rob Walsh, Law Clerk and Parliamentary Counsel		
Office of the Information Commissioner of Canada		
Robert Marleau, Information Commissioner Daniel Brunet, Director, Legal Services		
Department of Justice	2007/06/05	51
Denis Kratchanov, Director / General Counsel, Information Law and Privacy Section		
Treasury Board Secretariat		
Jim Alexander, Deputy Chief Information Officer, Chief Information Officer Branch Donald Lemieux, Executive Director, Information, Privacy and Security Policy		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2007/06/19	55
Leonard Edwards, Deputy Minister Francine Archambault, Senior ATIP Analyst, Access to Information and Privacy Protection Division Gwyn Kutz, Director, Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division Jennifer Nixon, ATIP Team Leader, Access to Information and Privacy Protection Division Gary Switzer, ATIP Consultant, Access to Information and Privacy Protection Division		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Attaran, Amir

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from the 1st Session of the 39th Parliament (Meetings *Nos. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56*) is tabled.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from the 2nd Session of the 39th Parliament (Meetings *Nos. 21, 22 and 23*) is tabled.

Respectfully submitted,

Paul Szabo, MP
Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 1^{ère} Session de la 39^e Législature (séances nos 48, 49, 50, 51, 53, 55 and 56) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 2^e Session de la 39^e Législature (séances nos 21, 22 et 23) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Paul Szabo, député

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et particuliers

Attaran, Amir

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	2007/06/19	55
Leonard Edwards, sous-ministre		
Francine Archambault, analyste principale d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels		
Gwyn Kutz, directrice, Direction des droits de la personne, égalité des sexes et population		
Jennifer Nixon, chef d'équipe d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels		
Gary Switzer, consultant d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels		

ANNEXE A

Liste des témoins

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Amir Attaran</p> <p>Jeff Esau</p>	2007/05/17	48
<p>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</p> <p>Jocelyne Sabourin, directrice, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels</p> <p>Lillian Thomsen, directrice générale, Direction générale des services exécutifs</p>	2007/05/29	49
<p>Chambre des communes</p> <p>Rob Walsh, légiste et conseiller parlementaire</p>	2007/05/31	50
<p>Commissariat à l'information du Canada</p> <p>Robert Marleau, commissaire à l'information</p> <p>Daniel Brunet, directeur, Services juridiques</p>		
<p>Ministère de la Justice</p> <p>Denis Kratchanov, directeur / avocat général, Droit à l'information et à la protection des renseignements personnels</p>	2007/06/05	51
<p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Jim Alexander, codirigeant principal de l'information, Direction du dirigeant principal de l'information</p> <p>Donald Lemieux, directeur exécutif, Politique de l'information de la protection des renseignements personnels et de la sécurité</p>		

Recommandation 5

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé modifie son document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires », et qu'il prenne toutes les autres mesures nécessaires pour s'assurer que les sous-ministres et les autres fonctionnaires soient toujours fin prêts au moment de comparaître devant les comités parlementaires, et notamment qu'ils aient avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter durant leur comparution.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement présente une nouvelle Loi sur l'accès à l'information et qu'il s'inspire, au moment de sa rédaction, du contenu du présent rapport ainsi que d'autres rapports du Comité.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor mette à jour la politique et les lignes directrices concernant l'accès à l'information pour mieux éviter les malentendus entre les demandeurs et les agents de l'AlPRP ou le personnel des ministères concernés.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement exige que tous les coordonnateurs de l'AlPRP reçoivent une formation approfondie, comme celle offerte dans le cadre du Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de l'Université de l'Alberta, ou une formation compatible avec le programme de l'AlPRP, qu'ils soient accrédités en fonction de normes nationales et que tous les programmes de formation soient offerts dans les deux langues officielles.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor établisse de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'acquitter de leur nouvelle fonction d'aide aux demandeurs, prévue au paragraphe 4(2.1) de la Loi sur l'accès à l'information.

Date	Action
24 avril 2007	Jocelyne Sabourin de la DCP envoie un courriel au professeur Attaran confirmant le maintien, par le MAECI, des exceptions concernant la demande 466.
25 avril 2007	Le <i>Globe and Mail</i> publie un article intitulé <i>What Ottawa doesn't want you to know</i> (Ce qu'Ottawa ne veut pas que vous sachiez).
15 mai 2007	Une lettre est envoyée portant la signature de Jocelyne Sabourin de la DCP concernant la demande 604.
16 mai 2007	Le demandeur (Essau) appelle la DCP pour savoir où en est la demande 604.
16 mai 2007	La réponse à la demande 604 est envoyée par la poste à M. Essau avec un CD portant le numéro A-2006-00466.
	Ce CD-Rom contient les dossiers que vous avez demandés ainsi que ceux des années 2002 à 2005. Veuillez noter que certains renseignements contenus dans les documents sont visés par des exceptions en vertu des paragraphes 13(1), 15(1), 17 et des alinéas 21(1)a) et 21(1)b) de la Loi.
17 mai 2007	MM. Essau et Attaran comparaissent devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.
19 mai 2007	La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, reçoit un appel du demandeur (Essau) au sujet de la demande 604; elle l'informe qu'une réponse a été envoyée par la poste et qu'il s'agit des mêmes renseignements et des mêmes exceptions que dans l'envoi précédent portant le numéro A-2006-00466. Elle l'invite à rappeler si jamais il ne recevait pas les documents pour qu'on les lui envoie à nouveau.
29 mai 2007	Jocelyne Sabourin et Lillian Thomsen comparaissent devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

Date	Action
11 avril 2007	<p>recherche prendra des « certaines » d'heures. La DCP a transféré cette information par courriel à M. Esau (concernant la demande 605).</p> <p>M. Esau envoie un courriel demandant à l'analyste de la DCP de confirmer les principaux points mentionnés au sujet de la demande 605 pour qu'il les fasse parvenir à son rédacteur en chef :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le MAECI ne produit pas de rapports annuels ou semestriels résumant les tendances ou les conclusions en matière des droits de la personne dans différents pays du monde. 2. Le MAECI ne produit que des rapports sur des situations ponctuelles. Ces rapports portent sur un pays à la fois. 3. Il faudrait plus d'une centaine d'heures de recherche pour localiser les rapports individuels produits au cours de la dernière année.
11 avril 2007	<p>L'analyste de la DCP envoie un courriel au demandeur confirmant l'exactitude de tous les points à la demande 605 et lui demande de préciser les pays qui l'intéressent afin de réduire le coût de la recherche. Le demandeur remercie l'analyste.</p> <p>La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, envoie un courriel au professeur Attaran concernant la demande 466 et lui donne une date d'engagement et fait le point sur divers autres dossiers actifs.</p>
17 avril 2007	<p>L'ensemble des documents que l'on compte diffuser est acheminé au Cabinet du ministre/Alain Latulippe pour examen avant le 20 avril 2007.</p> <p>La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, signe la lettre adressée au professeur Attaran concernant la demande 649, confirmant que ces dossiers sont en cours de traitement dans le cadre de sa demande précédente et que le rapport a été envoyé.</p>
17 avril 2007	<p>La directrice Jocelyne Sabourin envoie un courriel au professeur Attaran concernant la demande 649 ainsi qu'une copie électronique de la réponse qui lui a été envoyée par la poste.</p> <p>La réponse à la demande 466 ainsi qu'un CD-ROM sont remis en main propre au professeur Attaran à 15 h. La lettre porte la signature de la directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin.</p> <p>Le professeur Attaran demande par courriel à la directrice Jocelyne Sabourin que le MAECI repense à sa décision d'appliquer des exceptions concernant la demande 466.</p> <p>Par courriel, la directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, informe M. Attaran qu'elle réfléchira à l'application des dispositions de l'article 15 relativement à la demande 466.</p>
23 avril 2007	
23 avril 2007	
24 avril 2007	

Date	Action
5 avril 2007	Réception d'un courriel de M. Esau concernant la demande 605 :
5 avril 2007	Je viens de recevoir la réponse que vous m'avez fait parvenir [...]. Je fais une recherche sur les droits de la personne pour un article pour le Globe and Mail et j'ai appris, par d'autres sources, que le MAECI produit des rapports sur les droits de la personne. Je veux simplement confirmer la position du MAECI à ce sujet — soit qu'il N'EXISTE PAS de rapports sur les droits de la personne — et que le MAECI n'a pas interprété ma demande d'une manière indument étroite [...]. Si jamais ces dossiers existent, mais que je n'ai pas utilisé le titre exact du rapport, veuillez m'en informer.
	La DCP fait suivre à M. Esau un courriel de l'analyste de l'AIIRP concernant la demande 605 : [...]. En autant que je sache, nous avons déjà répondu à votre demande, telle que formulée. Toutefois, si la demande a été mal interprétée ou s'il y a eu un malentendu au sujet du document demandé, veuillez me fournir plus de renseignements et je me chargerai de les transmettre à la direction responsable.
5 avril 2007	La DCP reçoit un courriel de M. Esau concernant la demande 605 :
10 avril 2007	J'ai peut-être voulu être trop précis — dans la sincère intention de faciliter les choses — en utilisant les termes « annuels ou semestriels ». [...] Je suppose que, chaque année, un rapport sur « l'état du monde » est établi pour le Ministère, pour les partis politiques intéressés ou pour le Parlement, un rapport faisant état des progrès accomplis et des problèmes dans le domaine des droits de la personne dans divers pays du monde. Je croyais que cette évaluation comprenait une section (un chapitre ou un résumé) intitulée « Afghanistan-2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne », et que d'autres sections ou parties, par exemple, portaient sur la Chine, la Russie, l'Iran ou tout autre pays. J'ignorais qu'il existait une Direction des droits de la personne au MAECI. Cette direction ne présente-t-elle pas des rapports périodiques de ses opinions, préoccupations, conclusions à l'intention des décideurs? [...]
	La directrice responsable de la Direction des droits de la personne (GHH) reconfirme par courriel que le MAECI ne produit pas de rapports « annuels » ou « semestriels » sur le rendement de pays étrangers en matière de droits de la personne, comme le font les Américains et les Britanniques. La Direction produit des rapports concernant des situations susceptibles de survenir dans différents pays (p. ex. en Afghanistan ou en Haïti). Si le demandeur le souhaite, la Direction tentera de localiser chaque rapport, mais cette

ANNEXE

CHRONOLOGIE

Le tableau suivant a été établi à partir de documents fournis au Comité par des représentants du MAECI. Il énumère, dans l'ordre chronologique, les principaux événements liés aux quatre demandes d'accès à l'information déposées concernant le rapport Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne.

Date	Action
29 janvier 2007	La demande 466 (Attaran) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DCP) du MAECI.
16 février 2007	Josée Lessard du Cabinet du ministre demande à voir les documents que l'on compte diffuser; DCP/Serge Lebel attribue un code d'alerte CMAE à la demande dans le système de suivi des communications.
28 février 2007	Par mégarde, l'ébauche de la lettre informant le requérant de la prorogation n'a pas été envoyée à celui-ci. (Habituellement, les lettres de ce type sont signées par le chef d'équipe, mais la DCP était en pleine réorganisation, et la lettre n'a pas été envoyée à la suite d'un malentendu entre l'analyste et le chef d'équipe de la DCP.) L'original est encore au dossier.
1 ^{er} mars 2007	La demande 466 est classée comme un refus présumé (LATE). La demande 604 (Essau) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du MAECI.
22 mars 2007	Une réponse est envoyée à M. Essau concernant sa demande 605 : Nous vous informons par la présente que le Canada ne produit pas de rapport annuel sur les droits de la personne comme ceux que publient les Américains ou les Britanniques, par exemple. Il n'existe donc aucun rapport sur la situation des droits de la personne dans des pays étrangers.
29 mars 2007	La demande 649 (Attaran) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.
4 avril 2007	Le professeur Attaran informe la DCP qu'il dépose une plainte auprès du commissaire à l'information du Canada (CIC) pour retard à répondre à la demande 466. Il prétend également que l'information est retenue pour des raisons politiques.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé modifie son document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires », et qu'il prenne toutes les autres mesures nécessaires pour s'assurer que les sous-ministres et les autres fonctionnaires soient toujours fin prêts au moment de comparaître devant les comités parlementaires, et notamment qu'ils aient avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter durant leur comparution.

et leur fournir l'accès aux documents en temps opportun. Cette nouvelle fonction ajoutera aux obligations du gouvernement et nécessitera l'établissement de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'en acquitter.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'acquitter de leur nouvelle fonction d'aide aux demandeurs, prévue au paragraphe 4(2.1) de la Loi sur l'accès à l'information.

5. Comme il était indiqué précédemment, certains membres du Comité étaient très mécontents de la qualité de l'aide fournie par Lillian Thomsen et Jocelyne Sabourin lors de leur comparution devant le Comité à titre de représentantes du MAECI. Ils en avaient particulièrement contre le fait que ces témoins n'étaient pas préparées pour rencontrer le Comité et avaient négligé d'apporter avec elles le moindre document pertinent. Il existe un guide pour les sous-ministres et les fonctionnaires fédéraux qui sont appelés à témoigner devant des comités parlementaires. Conformément à l'article 16.4 de la Loi fédérale sur la responsabilité, les sous-ministres, maintenant reconnus comme des administrateurs des comptes de leur ministère aux termes de cette Loi, ont l'obligation légale de comparaître devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes et de répondre à des questions dans leurs domaines de responsabilité de gestion énoncés à l'article 16.4 de la LFR. D'après le document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires », apparaissant dans le site Web du Bureau du Conseil privé, l'administrateur des comptes est censé être fin prêt à discuter des questions pertinentes au moment de comparaître devant un comité parlementaire. Il lui est permis de se faire accompagner de fonctionnaires, mais le moins possible et, autant que faire se peut, le rôle de ces derniers doit se limiter à celui de ressources pour l'administrateur, plutôt que de témoins. Les fonctionnaires présents doivent néanmoins être bien préparés, au cas où ils seraient appelés à répondre à des questions. À la lumière de ce qui s'est passé au cours de sa rencontre avec les fonctionnaires du MAECI, le Comité pense que le Bureau du Conseil privé devrait clarifier ou exposer dans le détail ces lignes directrices aux sous-ministres et aux fonctionnaires de l'État, afin de leur rappeler la nécessité de bien se préparer en vue de leurs comparutions devant des comités parlementaires, y compris d'apporter avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor mette à jour la politique et les lignes directrices concernant l'accès à l'information pour mieux éviter les malentendus entre les demandeurs et les agents de l'AIPRP ou le personnel des ministères concernés.

3. La formation des agents et des coordonnateurs de l'AIPRP est abordée dans un certain nombre de rapports sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information. Les coordonnateurs de l'AIPRP devraient être tenus de suivre une formation approfondie et être accrédités en fonction de normes nationales. Une des priorités de l'actuel commissaire à l'information est de persuader le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur fédéral, d'appuyer le Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels offert par l'Université de l'Alberta, et de reconnaître de nouvelles normes nationales de recrutement et de nouvelles politiques d'avancement pour les agents de l'AIPRP. Le commissaire a établi le parallèle suivant pour le Comité :

Le gouvernement du Canada, le Conseil du Trésor, ont établi des normes pour le recrutement des vérificateurs internes. Ils établissent les normes pour le recrutement des agents financiers pour lesquels une accréditation est exigée. Je pense qu'il faudrait faire de même pour les coordonnateurs de l'accès à l'information, afin qu'un sous-ministre qui reçoit un rapport du bureau de son coordonnateur qui indique que l'information doit être communiquée, puisse examiner ce rapport avec la même confiance que s'il le recevait d'un agent financier supérieur ou d'un vérificateur interne. (26 avril 2007)

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement exige que tous les coordonnateurs de l'AIPRP reçoivent une formation approfondie, comme celle offerte dans le cadre du Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de l'Université de l'Alberta, ou une formation compatible avec le programme de l'AIPRP, qu'ils soient accrédités en fonction de normes nationales et que tous les programmes de formation soient offerts dans les deux langues officielles.

4. La création d'une nouvelle fonction d'aide aux demandeurs dans la LAI, par le biais de la Loi fédérale sur la responsabilité, contribuera peut-être à améliorer l'accès à l'information dans des cas comme ceux que l'on vient de voir. Le paragraphe 4(2.1) de la Loi oblige les responsables d'une institution gouvernementale à faire tous les efforts raisonnables pour aider les demandeurs

1. Le Comité réclame depuis longtemps la présentation, par le gouvernement du Canada, d'une nouvelle Loi sur l'accès à l'information. Cette étude a confirmé les informations qu'avaient les membres du Comité et les inquiétudes qu'ils entretenaient à l'égard du piètre rendement de certains ministères fédéraux en ce qui a trait à l'application de la LAI, un problème que les rapports annuels du commissaire à l'information avaient déjà bien mis en évidence. Presque depuis sa création, le Comité s'intéresse à la réforme de la législation concernant l'accès à l'information. Il a adopté au cours des ans des motions et des rapports, dont son premier rapport à la première session de la 39^e législature, priant le ministère de la Justice de rédiger un avant-projet de loi sur le sujet, aux fins d'étude.

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement présente une nouvelle Loi sur l'accès à l'information et qu'il s'inspire, au moment de sa rédaction, du contenu du présent rapport ainsi que d'autres rapports du Comité.

2. Lorsque la directrice responsable de la Direction des droits de la personne du ministère des Affaires étrangères a reçu de M. Esau une demande d'accès à un rapport général sur la situation des droits de la personne dans différents pays, elle a cru, à tort, qu'il cherchait un document comportant de multiples chapitres et a répondu à l'agent de l'AIPRP qu'un tel document n'existait pas. Si elle avait parlé à M. Esau, ce dernier aurait probablement compris la nature du malentendu et aurait précisé qu'il cherchait un rapport sur l'Afghanistan. Le fait qu'un agent de l'AIPRP, même hautement expérimenté et compétent, ait servi d'intermédiaire a compliqué les choses, et la demande n'a pas été traitée rapidement. Comme il est mentionné précédemment, la politique et les directives sur l'accès à l'information sont regroupées dans un volumineux manuel dont se servent les agents de l'AIPRP dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas qui nous occupe, il est clair que les fonctionnaires ne se sont pas efforcés d'acquiescer de leur responsabilité, énoncée à la page 2 du manuel, aux parties 2-4, qui consiste à communiquer au besoin avec le demandeur pour préciser la nature de la demande et lui proposer de l'aide. Cette controverse aurait pu être évitée en grande partie si les fonctionnaires avaient mieux fait leur travail à cet égard, surtout dans le cas de la première demande de M. Esau. Il y aurait peut-être lieu d'exiger que les agents de l'AIPRP, lorsqu'ils traitent une demande provenant d'une personne bien renseignée et qui sait pertinemment que le document existe, demandent au spécialiste en la matière du bureau concerné de communiquer directement avec cette personne.

M. Esau a confirmé qu'il avait entendu dire que l'information sur l'Afghanistan, la torture et les détenus causait un certain « malaise » au sein du gouvernement fédéral. Il a également laissé entendre que l'une des causes du problème est la réticence naturelle de la part des auteurs de documents gouvernementaux à communiquer ces documents, faute bien souvent de pouvoir faire la différence entre l'importance de ceux-ci et le besoin de confidentialité.

M. Esau a clairement expliqué qu'il s'agissait, à son avis, d'un problème d'interaction entre les agents de l'AIPRP et le personnel des ministères en possession des documents :

Je sais d'expérience que le service de l'AIPRP dans une institution fédérale cherche à tout prix à répondre au vœu de celui qui fait une demande. Dans la quasi-totalité des cas que je connais, le rôle du service est de communiquer les documents demandés. Il veut servir ses clients. La difficulté, la dynamique que j'ai observée à la Défense nationale et dans d'autres institutions fédérales — surtout les grandes, celles qui sont très visibles — c'est que les responsables de l'AIPRP doivent s'adresser à ceux qui, au ministère, détiennent les dossiers. Les obtenir de ceux qui les créent ou les détiennent est quelque chose de très difficile pour un agent de l'AIPRP. (17 mai 2007)

Comme l'a fait savoir M. Esau dans son témoignage, la capacité des agents de l'AIPRP à obtenir de leur ministère les documents demandés afin de les communiquer au demandeur dépend également de la manière dont l'information est stockée au ministère et de la facilité à la retrouver pour répondre à une demande.

NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré un important consensus entre les membres à la fin de leur étude, on ne peut pas dire qu'il y avait unanimité. L'enquête du Comité a, à tout le moins, révélé l'incapacité d'un ministère à respecter les délais prescrits par la LAI, un problème qui a été amplement démontré et que le MAECI s'efforce de corriger. Certains membres du Comité étaient aussi convaincus de l'existence d'un malaise que suscitent au sein du gouvernement les documents portant sur des sujets délicats comme l'Afghanistan, la torture et les détenus. Tous ont convenu que les dispositions de la LAI, du moins celles concernant les délais de traitement, n'avaient pas été respectées dans le cas des demandes présentées par Jeff Esau et Amir Attaran en vue d'obtenir le rapport *Afghanistan 2006*.

Malgré quelques divergences d'opinion, les membres du Comité se sont entendus sur certaines mesures à prendre pour éviter que le problème se reproduise. Le Comité a entendu peu de témoignages sur la manière d'améliorer le rendement du Ministère ou de toute autre institution gouvernementale à l'égard de la LAI. Il présente néanmoins les recommandations qui suivent, fruit de son étude et de l'intérêt de longue date qu'il porte à la réforme de la LAI.

pas respecté l'échéance. Comme je l'ai dit, je suis vraiment désolée du fait que nous n'ayons pas respecté l'échéance. Oui, nos activités étaient paralysées, mais nous avons continué le traitement. Au bout du compte, le 23 avril, nous lui avons fourni une réponse sur les rapports portant sur l'Afghanistan et nous lui avons dit que le rapport américain n'existe pas. Nous avons effectué des recherches, et ce document n'existe pas au sein du ministère. (29 mai 2007)

Durant son témoignage, M^{me} Sabourin a été incapable de fournir au Comité les renseignements chronologiques détaillés qu'il demandait au sujet des quatre demandes présentées aux termes de la LAI parce que, a-t-elle précisé, elle n'avait pas les dossiers « à sa portée ». Certains membres du Comité ont eu l'impression que sa réponse entraînait leurs efforts pour clarifier le cours des événements qui ont mené à la controverse. Ils ont déploré le fait que des hauts fonctionnaires comme M^{mes} Thomsen et Sabourin se présentent devant un comité de la Chambre des communes pour discuter d'un dossier ou d'une question sans notes, sans documents ni chronologie des événements à l'étude. Ils ont donc demandé à M^{me} Sabourin des détails chronologiques concernant chacune des quatre demandes. L'annexe du présent document résume l'information fournie par le Ministère faisant état des événements les plus importants.

Ont également comparu devant le Comité le commissaire à l'information, Robert Marleau et Daniel Brunet, son directeur des Services juridiques, ainsi que Robert Walsh, légiste et conseiller parlementaire, et Denis Kratchanov du ministère de la Justice. Le commissaire a confirmé les propos des fonctionnaires du MAECI selon lesquels la conformité du Ministère avec la LAI s'était améliorée au cours de la dernière année.

La situation s'est sensiblement améliorée cette année. Dans mon rapport annuel déposé cette semaine, la note accordée au ministère est passée de F à D. Cela ne semble peut-être pas beaucoup, mais le taux de demandes de traitement en retard est passé de 60 p. 100 à 17,2 p. 100. (31 mai 2007)

Le Comité a aussi entendu le témoignage du sous-ministre du MAECI, Leonard Edwards, et de plusieurs autres fonctionnaires du Ministère, dont la directrice responsable de la Direction des droits de la personne, de l'égalité entre les sexes, de la santé et de la population, le bureau de première responsabilité pour trois des quatre demandes examinées par le Comité. Dans son témoignage, M. Edwards a réitéré les conclusions du commissaire Marleau en réponse à la plainte déposée par le professeur Attaran, à savoir que, malgré son retard à répondre à la demande, le MAECI n'a pas caché de dossiers de manière à violer un droit d'accès conféré en vertu de l'article 67.1 de la LAI.

LE PROBLÈME

Les témoins qui s'étaient vu refuser leur demande d'accès ont donné leur avis quant aux raisons de l'incapacité du MAECI à respecter les délais prévus dans la LAI. Selon le professeur Attaran, il existe un problème systémique au sein du gouvernement fédéral en ce qui concerne la communication d'information au sujet de l'Afghanistan.

Dans le rapport envoyé au professeur Attaran, de nombreuses parties du texte étaient censurées, la plupart du temps avec la mention que le Ministère s'appuyait sur le paragraphe 15(1) de la LAI pour justifier leur non-divulgateion. Dans son témoignage devant le Comité, le professeur Attaran s'est plaint de l'édition du rapport, mentionnant que « les parties expurgées étaient très nombreuses » et qu'il y avait eu « violation *prima facie* de l'alinéa 67.1(c) de la LAI », lequel interdit à quiconque de cacher un dossier « dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu » par la Loi.

Le Comité a entendu des fonctionnaires du MAECI, dont Lillian Thomsen, directrice générale du Bureau des services exécutifs, et Jocelyne Sabourin, directrice responsable de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. D'entrée de jeu, M^{me} Thomsen a admis « qu'au cours des dernières années, la conformité globale du ministère à ses obligations en vertu de la Loi sur l'accès à l'information a été régulièrement inférieure aux normes, selon les conclusions du commissaire à l'information énoncées dans ses "fiches de rendement" et dans son rapport annuel au Parlement (29 mai 2007) ». Elle a ajouté que le rendement du ministère s'était considérablement amélioré depuis la mise en œuvre d'un plan d'action en 2006.

M^{me} Sabourin a expliqué au Comité qu'à titre d'autorité responsable déléguée du MAECI en vertu de la LAI, elle avait le pouvoir de décider quelles parties du rapport *Afghanistan 2006* devaient être censurées, ajoutant qu'elle prenait ses décisions sur les recommandations de son personnel. M^{me} Sabourin a également répondu aux questions des membres du Comité sur la manière dont les demandes de MM. Esau et Attaran ont été traitées par le Ministère. Il semble que la demande initiale de M. Esau ait été rejetée parce que les fonctionnaires ont compris qu'il cherchait un rapport international regroupant des chapitres sur différents pays et n'ont pas songé à lui offrir les rapports par pays individuel⁹. Lorsque M. Esau a communiqué une seconde fois avec le Ministère pour préciser sa demande, il avait déjà déposé sa deuxième demande concernant le rapport sur l'Afghanistan.

À propos de la demande de M. Attaran, M^{me} Sabourin a déclaré :

Je souhaite confirmer, aux fins du compte rendu, qu'il n'y aucune tendance à vouloir cacher des éléments des rapports sur les droits de la personne en Afghanistan. La demande a été reçue par mon bureau et a été examinée; nous avons cherché, obtenu et traité les dossiers, conformément aux dispositions de la Loi. Il est vrai que nous n'avons

8

Dans certains cas, les paragraphes 13(1) et 21(1) ont également été invoqués. Le paragraphe 15(1) de la Loi autorise le chef d'une institution gouvernementale à refuser de communiquer un dossier, ou une partie d'un dossier, lorsqu'il est raisonnable de croire qu'il pourrait porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou à la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles.

9

La directrice responsable de la Direction des affaires humanitaires, de l'égalité des sexes, de la santé et de la population, a affirmé dans son témoignage avoir répondu « que le Canada ne produisait par de rapport sur la situation générale des droits de la personne dans le monde » parce qu'elle a eu « l'impression que le demandeur était bien informé ». 19 juin 2007.

Cinq jours plus tard, le Ministère lui a répondu, dans une lettre signée au nom de Jocelyne Sabourin, directrice responsable de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels : « Sachez que le Canada ne produit pas de rapport annuel sur les droits de la personne semblable à ceux qui sont produits, par exemple, par les États-Unis ou le Royaume-Uni. Il n'existe donc pas de tel rapport sur le respect des droits de la personne dans d'autres pays. »

Par la suite, au cours d'un échange de courriels avec le bureau de M^{me} Sabourin, M. Esau a pris soin de clarifier sa demande parce qu'il avait l'impression qu'il existait bel et bien un document que le Ministère refusait de produire.

Pressentant que ce document ne lui serait jamais communiqué, M. Esau a profité de l'occasion pour demander « un exemplaire de la plus récente évaluation faite par le MAECI des pratiques en matière de droits de la personne et du respect de ces droits en Afghanistan ».

En réponse à cette requête, le MAECI a informé M. Esau qu'il avait demandé une prolongation de 90 jours du délai de production du rapport, ce qui portait la date de production bien après la parution dans les journaux d'extraits « édités » ou censurés du rapport. M. Esau a donc décidé de porter plainte auprès du commissaire à l'information le 26 avril 2007, conformément à la procédure établie dans la LAI, accusant le MAECI d'avoir refusé de lui communiquer les documents demandés et d'avoir sciemment et faussement affirmé que ces documents n'existaient pas. Il a fini par recevoir un exemplaire édité du rapport après sa comparution devant le Comité, le 17 mai.

Le professeur Attaran a présenté sa demande d'accès à l'information le 24 janvier 2007; il voulait obtenir des exemplaires des rapports sur les droits de la personne en Afghanistan et aux États-Unis. Le 5 février, le MAECI lui a répondu qu'il recevrait les rapports dans les 30 jours, mais le délai n'a pas été respecté. Le 29 mars, le professeur Attaran a soumis une seconde demande d'accès, en précisant le titre du document. Le 4 avril, suivant la procédure établie dans la LAI, il a déposé une plainte auprès du commissaire à l'information à propos de sa demande du 24 janvier, demeurée sans réponse même si les délais prévus par la Loi étaient échus⁷. Dans la semaine qui a suivi, il a été informé à plusieurs reprises par le Ministère qu'on était en train de réviser et de préparer les documents en vue de leur communication. Le 23 avril 2007, il a reçu les rapports de 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006 sur l'Afghanistan. Il a informé le Comité qu'il n'avait pas reçu le rapport sur les États-Unis, qu'il avait également demandé.

⁷ Si le Ministère avait l'intention d'annoncer une prolongation du délai en février, on aurait omis, par mégarde, d'envoyer la lettre à cet effet selon la chronologie des événements fournie par le Ministère (voir à l'Annexe les indications fournies concernant le 28 février 2007).

En fait, les témoins ont soumis en tout quatre demandes. Le Ministère a attribué les numéros 466 et 649 à celles du professeur Attaran, et 604 et 605 à celles de M. Esau.

Ce rapport a été approuvé, et l'étude a débuté le 17 mai 2007 par la comparaison de Jeff Esau, journaliste pigiste, et Amir Attaran, professeur à l'Université d'Ottawa. Les deux témoins ont affirmé avoir présenté une demande d'accès en vertu de la LAI relativement à un rapport sur les droits de la personne en Afghanistan.⁶

M. Esau a présenté une première demande au MAECI en mars 2007, dans le but d'obtenir « un exemplaire du rapport annuel ou semi-annuel du MAECI pour l'exercice 2005-2006 (ou 2006-2007, s'il y en avait un), portant sur le respect des droits de la personne dans les différents pays du monde ».

Que le Comité commence son étude du rapport interne du ministère des Affaires étrangères intitulé *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne* concernant les demandes qui sont présentées relativement à ce document aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, en invitant les personnes suivantes à comparaître à la séance du jeudi 17 mai 2007 — Jeff Esau, le professeur Amir Attaran et Jocelyne Gabourin, du ministère des Affaires étrangères — et que le greffier du Comité demande une copie de la version censurée du rapport au ministère des Affaires étrangères.

Dans son quatrième rapport, le Sous-comité du programme et de la procédure fait la recommandation suivante :

LES TÉMOIGNAGES

Selon le témoignage du commissaire à l'information du 26 avril 2007, lorsque le commissaire fait enquête sur l'application d'une exception discrétionnaire, par exemple aux termes du paragraphe 15(1) de la LAI, il demande au responsable de l'institution gouvernementale concernée de lui expliquer les facteurs (les pour et les contre) qu'il a pris en considération avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Il évalue ensuite la justesse de ces facteurs et si on leur a accordé le poids qu'ils méritent. Lorsqu'il s'agit d'une exception fondée sur le préjudice probable, le commissaire tâche également de s'assurer que les craintes de préjudice, advenant la divulgation de l'information, sont raisonnablement fondées.

Dans son rôle de protecteur du citoyen, le commissaire peut seulement faire des recommandations aux institutions gouvernementales. Si l'une de celles-ci refuse de divulguer de l'information comme il le recommande, il doit s'adresser à la Cour fédérale, avec le consentement de l'auteur de la demande, ou conseiller à ce dernier de le faire lui-même, pour obtenir un examen judiciaire.

Au cours de leur témoignage, Jim Alexander, dirigeant principal adjoint de l'information, et Donald Lemieux, directeur exécutif de la Division de l'information et de la protection des renseignements personnels, ont expliqué le rôle du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) dans la mise en œuvre de la LAI au sein du gouvernement fédéral. Le SCT soutient le président du Conseil du Trésor en élaborant des politiques et des lignes directrices régissant l'application de la Loi, et en assurant la formation continue des agents des services d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP). La politique et les lignes directrices du SCT sont regroupées dans un volume manuel sur lequel s'appuient les agents de l'AIPRP dans l'exercice de leurs fonctions. Le Comité a constaté avec intérêt qu'il est précisé, à la page 2 du manuel, aux parties 2 à 4, que l'agent de l'AIPRP, lorsqu'il traite une demande exprimée en termes généraux, doit communiquer avec l'auteur de la demande pour obtenir des précisions sur la nature de la demande et fournir de l'assistance.

Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, lorsque le Cabinet du ministre veut obtenir une copie des documents qui seront communiqués dans le cadre de la procédure, un code d'alerte « CMAE, CMAE/CMCT ou CMCT » est indiqué. Les alertes figurent sur une liste des nouvelles demandes de communication reçues par le Ministère, qui est distribuée chaque semaine. Les représentants du MAECI ont indiqué au Comité que les documents visés par une alerte CMAE, qui font l'objet d'une demande de communication, sont examinés par le Cabinet du ministre avant d'être transmis à l'auteur de la demande. Si les documents en question sont édités, alors le Cabinet du ministre ne reçoit que la version éditée. Aux membres du Comité qui ont dit craindre que cette pratique n'aboutisse à une certaine ingérence politique dans le processus de traitement des demandes d'accès, des représentants du MAECI ont fait observer que l'attribution d'un code d'alerte CMAE ne survient qu'à la fin du travail d'édition et n'a aucune incidence sur l'analyse des possibilités d'application d'une exception en vertu de la LAI. Ce serait, semble-t-il, une pratique relativement courante au MAECI⁵, ainsi que dans d'autres ministères, qui aurait pour but de tenir le ministre au courant des sujets qui pourraient être soulevés au cours de la Période des questions, par exemple, ou à l'occasion des mêlées de presse, ce qui exclurait donc toute manifestation d'ingérence politique.

L'auteur d'une demande de communication aux termes de la LAI, qui n'est pas heureux du temps que l'on met à répondre à sa demande ou du contenu de la réponse, peut adresser une plainte au commissaire à l'information du Canada, lequel est investi de vastes pouvoirs d'enquête sur tout aspect du traitement d'une demande d'accès effectué par une institution gouvernementale. Le commissaire à l'information a aussi le pouvoir d'exiger que l'information demandée soit soumise à un examen dans sa forme originale, c'est-à-dire avant censure, dans le but de déterminer si une exception s'imposait.

5 Au cours des huit premiers mois de 2006-2007, 43 % des demandes d'accès reçues par le MAECI étaient assorties d'une alerte CMAE. Commissariat à l'information du Canada, rapports annuels, fiches de rendement 2006-2007, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada, à <http://www.infocom.gc.ca/reports/Cards/2006-2007/dfait-f.asp>.

divulgation entraînerait systématiquement un tort ou un préjudice¹. Pour les exceptions fondées sur le préjudice probable, il faut démontrer l'existence d'un préjudice avant de pouvoir réclamer l'exception². Les exceptions peuvent être obligatoires ou discrétionnaires. Dans le premier cas, le responsable d'une institution gouvernementale est tenu d'appliquer l'exception alors que dans le second cas, il peut décider de divulguer ou non l'information, même s'il y a risque de préjudice.

L'article 10 de la LAI impose au responsable d'une institution gouvernementale qui refuse l'accès d'informer le demandeur, en termes généraux, des dispositions précises de la Loi sur lesquelles se fonde le refus ou sur lesquelles il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait (les institutions ne sont pas tenues de confirmer l'existence d'un document contenant de l'information pouvant faire l'objet d'une exception)³. Une institution doit prélever les parties de documents visées par des exceptions et donner accès au reste⁴.

Le commissaire à l'information, Robert Marleau, a fait remarquer qu'une modification à la LAI prévue dans la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), qui a été adoptée en décembre 2006 et qui est entrée en vigueur en septembre 2007, pourrait contribuer à améliorer la façon dont les ministères traitent les demandes d'accès en vertu de la LAI.

Les amendements que le Parlement a apportés à la loi au paragraphe 4(2.1), qui seront en vigueur en septembre prochain seulement, ajoutent maintenant une obligation supplémentaire d'offrir un service, c'est-à-dire à duty to assist, en anglais, et, en français, d'offrir toute assistance raisonnable pour répondre aux demandes des citoyens. (31 mai 2007)

Le nouveau paragraphe oblige les dirigeants des institutions gouvernementales à déployer tous les efforts raisonnables pour aider les personnes à présenter leur demande, répondre aux demandes d'une manière exacte et complète et, conformément au règlement, fournir un accès rapide aux dossiers dans le format demandé.

L'article 13, assurant la protection des renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements, et le paragraphe 21(1), traitant des avis ou recommandations au gouvernement, offrent des exemples d'exceptions de catégorie.

L'article 14, sur les renseignements dont la divulgation pourrait porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales, l'article 17, visant les renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la sécurité des individus; les alinéas 18(b), c) et d), sur les renseignements dont la communication risquerait de nuire ou de porter préjudice aux intérêts économiques du Canada, et l'article 15, sur les renseignements dont la divulgation risquerait de porter préjudice à la conduite des affaires internationales ou à la défense du Canada, fournissent des exemples d'exceptions fondées sur le préjudice probable.

Dans *Vienneau c. Canada*, 1988 3 F.C. 336, la Cour fédérale a statué qu'il n'est pas nécessaire de préciser, dans le document communiqué, les numéros des articles applicables en regard des suppressions, en ajoutant cependant que cette pratique était fort louable et conforme aux objectifs fondamentaux de la Loi et qu'elle devrait être maintenue.

Commissaire à l'information du Canada, *Réponse au rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information : Rapport spécial au Parlement*, 2002, p. 69.

RAPPORT SUR LES DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION CONCERNANT LE RAPPORT INTITULÉ AFGHANISTAN 2006 : BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET DROITS DE LA PERSONNE

INTRODUCTION

Au cours de la première session de la 39^e législature, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a entrepris une étude sur quatre demandes d'accès à l'information concernant un rapport interne du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) intitulé *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne*. Ces demandes, soumises en janvier et en mars 2007 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), visaient à obtenir de l'information sur les droits de la personne en Afghanistan, à une époque où les Forces canadiennes étaient engagées dans le conflit qui faisait rage dans ce pays et où cela suscitait de vives préoccupations au sein de la population canadienne. Devant l'inquiétude soulevée par les médias au sujet de la piètre réponse faite par le MAECI aux demandes d'information présentées en avril et mai 2007 en vertu de la LAI, le Comité a décidé de tenir une série de réunions pour se pencher sur la question.

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La *Loi sur l'accès à l'information*, en vigueur depuis 1983, donne aux Canadiens un droit général prévu par la loi à l'égard de l'information enregistrée sous quelque forme que ce soit et relevant des institutions gouvernementales fédérales. Toute personne peut déposer une demande d'accès à certains renseignements et, à moins que l'information demandée ne soit visée par des exceptions particulières et limitées, la Loi prévoit la divulgation de l'information dans des délais prescrits. Les exceptions sont énoncées dans la Loi et, en général, elles concernent la vie personnelle, le secret commercial, la sécurité nationale ou tout autre renseignement obtenu à titre confidentiel aux fins d'élaboration des politiques. Les documents confidentiels du Cabinet sont également exclus du champ d'application de la Loi.

Le régime actuel des exceptions à la LAI comprend deux catégories d'exceptions : les exceptions de catégorie et les exceptions fondées sur le préjudice probable. Les exceptions de catégorie s'appliquent quand les renseignements tombent dans la catégorie décrite dans l'exception. Elles supposent, ou il a été précédemment déterminé au moyen d'un mécanisme quelconque, que l'information est intrinsèquement délicate et que sa

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	1
LES TÉMOIGNAGES	4
LE PROBLÈME	7
NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8
ANNEXE : CHRONOLOGIE	13
LISTE DES RECOMMANDATIONS	17
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	19
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	23

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la demande d'accès à l'information pour le rapport interne du ministère des Affaires étrangères et Commerce international intitulé "Afghanistan 2006: Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne" et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

PRÉSIDENT

Paul Szabo

VICE-PRÉSIDENTS

David Tilson

Pat Martin

MEMBRES

Richard Nadeau

Glen Douglas Pearson

David Van Kesteren

Mike Wallace

Dean Del Mastro

Sukh Dhaliwal

Russ Hiebert

L'hon. Charles Hubbard

Carole Lavallée

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Christian Ouellet

L'hon. Jim Peterson

Scott Reid

Jean-Yves Roy

Bruce Stanton

Alan Tonks

Robert Vincent

L'hon. Byron Wilfert

Tom Wappel

Harold Albrecht

Omar Alghabra

Barry Devolin

Paul Dewart

Cheryl Gallant

L'hon. John Godfrey

Derek Lee

David McGuinty

John Maloney

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Rumas

Bibliothèque du Parlement

Service d'information et de recherche parlementaires
Kristen Douglas, Analyste; Nancy Holmes, Analyste

**DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LE
RAPPORT INTERNE DU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE
INTERNATIONAL INTITULÉ "AFGHANISTAN 2006:
BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET
DROITS DE LA PERSONNE"**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Paul Szabo, député

Avril 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Avril 2008

Paul Szabo, député

Le président

Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique

DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LE
RAPPORT INTERNE DU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE
INTERNATIONAL INTITULÉ "AFGHANISTAN 2006:
BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET
DROITS DE LA PERSONNE"

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

